

Paulina Habas

## **WPŁYW TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO NA PREZYDENCJĘ POLSKI W RADZIE UE**

### **Wprowadzenie**

Przewodnictwo Polski w Radzie UE ustalone zostało na okres od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r. Polska, jako czwarte, nowe państwo członkowskie, przez sześć miesięcy przewodniczyła pracom Rady jako pierwsze państwo z tria: Polska–Dania–Cypr. Sprawowanie prezydencji w Unii Europejskiej stanowiło naturalną konsekwencję przystąpienia Polski do UE w 2004 r. i szczególnego rodzaju zobowiązanie wynikające ze statusu państwa członkowskiego Wspólnoty Europejskiej.

Z prezydencją wiąże się wielka odpowiedzialność, ale i wiele szans. Skuteczność funkcjonowania UE oraz jakość podejmowanych decyzji, które miały wpływ na życie całej Wspólnoty (prawie 500 milionów obywateli), przez sześć miesięcy zależała od polskiego przewodnictwa. Prezydencja w Radzie UE była też jednak okazją do wzmocnienia pozycji Polski, a także do zdobycia wiedzy i nowych doświadczeń. Była również szansą zaprezentowania się państwom i społeczeństwom UE Polski w roli lidera Wspólnoty i wykreowania wizerunku państwa sprawnego, silnego i skutecznego.

Przewodnictwo w Radzie UE pozwoliło na realizację kwestii uznanych przez Polskę za najważniejsze z perspektywy Wspólnoty w kontekście polityki europejskiej. Polska jako nowe państwo członkowskie, przygotowując się do sprawowania prezydencji, zmierzyła się z różnorodnymi wyzwaniami. Była to jej

pierwsza prezydencja<sup>1</sup>, zatem brakowało doświadczenia, jakim dysponują wieloletni członkowie Unii.

Polska była zobowiązana zachować neutralny status w prowadzonych negocjacjach, musiała działać zgodnie z zasadą bezstronności zarówno w sprawach, w których miała własne interesy, jak i w tych, w których była jedną ze stron. Niezwykle więc ważne okazały się bezstronność przewodniczącego, umiejętność zachowania równowagi między realizacją interesu narodowego i europejskiego oraz sprawna organizacja prac Wspólnoty<sup>2</sup>.

Pewnym ograniczeniem, z którym Polska musiała się zmierzyć, był fakt sprawowania prezydencji w drugiej połowie roku, która uważana jest za trudniejszą ze względu na jej efektywnie krótszy czas, ograniczający możliwości prowadzenia prac (sierpniowa przerwa wakacyjna oraz okres poprzedzający Boże Narodzenie). Również kilkuletni horyzont czasowy ograniczał efektywność przewidywań co do możliwych wyzwań, priorytetów i problemów stojących przed Unią Europejską i polską prezydencją. Rzeczpospolita musiała także wziąć pod uwagę zbliżające się wybory do Parlamentu Europejskiego oraz proces wyłaniania nowej Komisji Europejskiej. Z tego powodu zmuszona była przygotować wiele scenariuszy i być gotowa reagować elastycznie na nieprzewidywalne wydarzenia<sup>3</sup>.

Traktat lizboński<sup>4</sup> zmodyfikował rolę i charakter prezydencji. Przygotowania do polskiego przewodnictwa zostały jednak rozpoczęte jeszcze w czasie, gdy nie było wiadomo, czy traktat ten wejdzie w życie.

---

<sup>1</sup> *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, 1 lipca 2011 r.–31 grudnia 2011 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [www.pl2011.eu](http://www.pl2011.eu) [12.03.2012]. Zob. także: A. Nowak-Far, *Prezydencja w Unii Europejskiej. Polska w 2011 r.*, Warszawa 2011, s. 21, 54, 122 i nast.; L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Warszawa 2011, s. 116–124, 142–145; *Program 6-miesięczny polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r., przedłożony przez pełnomocnika rządu ds. przygotowania organów administracji rządowej i sprawowania przez RP przewodnictwa w Radzie UE*, dokument Rady Ministrów, 15 marca 2011.

<sup>2</sup> *Polska prezydencja w Radzie UE*, „Biuletyn Regionalnego Centrum Informacji Europejskiej w Szczecinie” 2011, nr 3, s. 5; *Prezydencja Polski w Radzie UE*, [www.rcie.szczecin.pl/?p=strony-&s=50&dzialy=7](http://www.rcie.szczecin.pl/?p=strony-&s=50&dzialy=7) [23.03.2012]; *Prezydencja Polski w Radzie UE*, [www.nauka.gov.pl/ministerstwo/prezydencja-polski-w-radzie-ue](http://www.nauka.gov.pl/ministerstwo/prezydencja-polski-w-radzie-ue) [22.03.2012]; *Jaki wpływ na prezydencję ma wejście w życie traktatu z Lizbony?*, [www.prezydencjaue.gov.pl/old/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47&Itemid=114](http://www.prezydencjaue.gov.pl/old/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=114) [16.03.2012].

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 7–8.

<sup>4</sup> Traktat lizboński (Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską; w wersji roboczej określany jako traktat reformujący) – umowa międzynarodowa zakładająca m.in. reformę instytucji Unii Europejskiej, podpisana 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie. Traktat wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., przy czym w hierarchii polskiego porządku prawnego, obowiązuje od chwili ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw”, co nastąpiło 2 grudnia 2009 (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569). Tym samym zakończyły się kilkuletnie dyskusje na temat spraw instytucjonalnych. *Traktat lizboński – Traktat na miarę Europy XXI wieku*, [www.europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_pl.htm](http://www.europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pl.htm) [23.02.2012]; *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, [www.ec.europa.eu/publications/booklets/others/84/pl.pdf](http://www.ec.europa.eu/publications/booklets/others/84/pl.pdf) [23.03.2012], s. 4; J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 286 i nast.; R. Bujalski, P. Błędzki, *Traktat z Lizbony. Ujednolicone teksty aktów podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 28 i nast.

Jak wprowadzane przez traktat zmiany wpłynęły na przewodnictwo Polski? Z jednej strony prezydencja w ramach tria zapewniała pewną kontynuację i zwiększając możliwość zrealizowania najważniejszych postulatów. Z drugiej jednak przesunięcie uprawnień prezydencji w stronę Brukseli sprawiło, że Polacy nie poczuli się w pełni gospodarzami. Celem tego opracowania jest określenie, czy traktat z Lizbony znacząco wpłynął na sprawowanie prezydencji przez Polskę.

### **Wyzwania dla polskiej prezydencji wynikające z wejścia w życie traktatu z Lizbony**

Przed przyjęciem traktatu lizbońskiego znaczenie prezydencji w opinii ekspertów ulegało regularnemu wzrostowi w ramach instytucjonalnego systemu integracji europejskiej. Gruntowny wpływ na kształt projektu europejskiego wywierały przewodnictwa kolejnych państw Unii Europejskiej. Prezydencje te zajmowały fundamentalną pozycję, zwłaszcza w zakresie integracji europejskiej, funkcjonującej na zasadzie międzyrządowej metody (tzw. II i III filar Unii Europejskiej).

Po przyjęciu traktatu z Lizbony zmiany instytucjonalne doprowadziły do przekształcenia przewodnictwa danego państwa w Radzie Unii Europejskiej. Pozbawienie prezydencji szeregu kompetencji w ramach zjednoczonej Europy skutkowało powołaniem nowych funkcji: stałego przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W głównej mierze doprowadziło to do politycznego zmniejszenia znaczenia przewodnictwa<sup>5</sup>.

Traktat lizboński generował konieczność prowadzenia skoordynowanych działań między prezydencją a stałym przewodniczącym oraz wysokim przedstawicielem. Zarówno dla prowadzenia, jak i wcześniejszego przygotowania przewodnictwa kraju na forum Unii Europejskiej miało to istotne znaczenie w praktyce<sup>6</sup>.

Do zawężenia zakresu spraw zarządzanych przez prezydencję na płaszczyźnie organizacyjnej i merytorycznej doprowadziły głównie instytucjonalne zmiany ograniczające wpływ przewodnictwa<sup>7</sup>. Prezydencja po przyjęciu traktatu lizbońskiego nie obejmowała szczebla Rady Europejskiej. Stały przewodniczący wybierany na okres 2,5 roku, z możliwością ponownego wyboru, został zobowiązany przygotowywać oraz prowadzić powierzone mu prace we współpracy z Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim oraz Radą ds. Ogólnych, stać na straży prawidłowości i ciągłości prac Rady. Ma dbać o spójność działań Rady Europejskiej oraz osiąganie kompromisu, reprezentować Unię Europejską na zewnątrz w ra-

---

<sup>5</sup> A. Niedźwiecki, *Przewodnictwo Polski w Radzie UE w 2011 r.*, „Biuletyn Opinii” 2011, nr 2, s. 2.

<sup>6</sup> A. Fuksiewicz, M. Szczepanik, *Parlament Europejski jako partner polskiej prezydencji*, „Analizy i Opinie ISP” 2010, nr 112, s. 17.

<sup>7</sup> A. Niedźwiecki, *Przewodnictwo Polski w Radzie UE...*, s. 2.

mach własnych kompetencji, bez naruszania uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>8</sup>.

Wraz z przejściem wyżej omówionych obowiązków przez stałego przewodniczącego, pojawiła się rywalizacja między nim a państwem sprawującym prezydencję. Działalność stałego przewodniczącego polegała na przygotowywaniu, kierowaniu oraz wypracowywaniu kompromisów w Radzie. Dzięki temu w mniejszym lub większym stopniu mógł on oddziaływać na funkcjonowanie instytucji międzyrządowych Unii Europejskiej<sup>9</sup>.

Do zmiany równowagi między aktorami wpływającymi na proces wypracowywania porozumień podejmowanych na forum Rady Europejskiej doszło tuż po wprowadzeniu funkcji stałego przewodniczącego. Przed przyjęciem traktatu lizbońskiego projekty Rady Europejskiej ustalane były przez państwo sprawujące przewodnictwo. Prowadzenie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej powierzone zostało wysokiemu przedstawicielowi ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, zgodnie z traktatem lizbońskim. Jednocześnie był on zmuszony objąć funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne UE<sup>10</sup>.

Upřednio znajdujące się w gestii państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej kompetencje z zakresu polityki międzynarodowej, zostały przekazane wysokiemu przedstawicielowi. W uprawnienia do przewodniczenia Radzie ds. Zagranicznych, która powstała w wyniku podziału Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, został wyposażony wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Przed przyjęciem traktatu lizbońskiego wszystkim instytucjom Rady Unii Europejskiej przewodniczył przedstawiciel kraju pełniącego prezydencję. Wraz z traktatem przewodnictwo zostało ograniczone do 9, z 10, instytucji Rady Unii Europejskiej, z wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych i jej organów pomocniczych. Wysoki przedstawiciel został zobowiązany zarządzać relacjami z podmiotami trzecimi i brać udział w wypracowywaniu politycznych decyzji na płaszczyźnie polityki zewnętrznej UE. Na stanowisko wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa 1 grudnia 2009 r. została powołana Catherine Ashton<sup>11</sup>.

Objęcie funkcji przewodniczącego Rady Unii Europejskiej stanowi wyzwanie organizacyjne i polityczne dla każdego jej kraju członkowskiego. Wyzwania są większe dla państw, które, tak jak Polska, nie sprawowały nigdy wcześniej tej funkcji. Co więcej, administracja publiczna takich krajów nie reprezentuje tak wy-

---

<sup>8</sup> P. M. Kaczyński, *Na czym polega przywództwo w Unii Europejskiej?*, Warszawa 2009.

<sup>9</sup> Decyzja Rady Europejskiej z 1 grudnia 2009 r., w sprawie regulaminu wewnętrznego Unii Europejskiej, 2009/882/UE.

<sup>10</sup> J. Barcz, P. Świeboda, *Prezydencja rotacyjna a stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej w świetle reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony. Wyzwania dla polskiej prezydencji*, „Policy Paper”, 21 października 2010.

<sup>11</sup> A. Niedźwiecki, *Przewodnictwo Polski w Radzie UE w 2011 r...*, s. 3–4.

sokiej jakości, by móc sobie poradzić z prezydencją bez specjalnego przygotowania<sup>12</sup>. Polska przejęła przewodnictwo od Węgrov w drugiej połowie 2011 r., a tuż przed tym wydarzeniem w Europie narastało napięcie z powodu m.in. wojny domowej w Libii, Partnerstwa Wschodniego, kryzysu gospodarczego, konieczności negocjowania mechanizmów powstrzymujących imigrację, traktatu akcesyjnego z Chorwacją. Rzeczpospolita musiała pamiętać o tym, że nie można przeceniać roli państwa sprawującego prezydencję. Mogła starać się koordynować, przekonywać, ale musiała pamiętać, że nie zmieni to w żaden sposób układu sił w Radzie Unii Europejskiej. Skądinąd powołanie unijnego „ministra spraw zagranicznych” na mocy traktatu lizbońskiego (wspomniana wcześniej C. Ashton) odebrało kompetencje prezydencji w zakresie polityki zewnętrznej.

Jednym z głównych problemów polskiej prezydencji był fakt, że przypadła ona na czas po wejściu w życie traktatu, stąd wynikał pierwszy problem niepewności o ostateczny kształt urzędu, który Polska w 2011 r. przejęła. Praktyka jego wykonywania w znacznym stopniu została zdeterminowana przez zwyczaj, który ukształtował się również w kontekście wykonywania prezydencji przez Polskę.

Traktat z Lizbony wprowadził swoistą rewolucję w osobie ministra spraw zagranicznych i przewodniczącego Rady, którzy przejęli kompetencje prezydencji. Ustalenia traktatu nie spowodowały jednak poważnych zmian w praktyce sprawowania prezydencji. Zapisy traktatu nie precyzują wszystkich obszarów – istnieją takie, o których traktat nie mówi. Do współokreślania zakresu prac Unii Europejskiej w horyzoncie wieloletnim uznano uprawnienia Parlamentu Europejskiego, jednak w przepisach traktatu odnoszących się do zadań parlamentu, kwestia ta nie została uwzględniona. Co więcej, traktat z Lizbony przewidywał uprawnienia Komisji Europejskiej w zakresie programowania rocznego i wieloletniego, również nie przesądzając, jakiego typu dokumenty w tym zakresie Komisja Europejska miałaby przyjmować.

Wśród inicjatyw polskiej prezydencji było Partnerstwo Wschodnie, którego uznanie za priorytet uzależnione było od przyjęcia traktatu z Lizbony. Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego zakładała współpracę między innymi z Ukrainą, co wiązało się z polityką zagraniczną Unii, którą wedle traktatu przejął wysoki przedstawiciel. Ponadto przyjęcie traktatu z polskiej perspektywy wiązało się z mniejszym wpływem na uchwały Rady Europejskiej. Normy obowiązujące w nowym traktacie, wykluczające oddziaływanie głowy państwa pozbawiły więc państwo sprawujące członkostwo możliwości dominacji. Utrzymała się siła polityki zagranicznej w ramach prac Rady Europejskiej, a od sprawności polskich polityków zależało, w jakim stopniu priorytety polskiego przewodnictwa będą uwzględniane przez Radę Europejską<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> A. Nowak-Far, *Prezydencja w Unii Europejskiej. Praktyka i teoria*, Warszawa 2011, s. 387.

<sup>13</sup> A. Radwan, *Program przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 13 i nast.

Polska rozpoczęła więc przygotowania do prezydencji w nowym kształcie, który został określony mianem hybrydowego, tzn. taki, który nie odrywa prezydencji od państw członkowskich (a więc jej nie „unionizuje”), lecz jednocześnie nie zapewnia jej pełnego „unarodowienia”. Nowe przepisy przyjęte w traktacie wprowadziły rozwiązania, które w większym stopniu zapewniają kontynuację prac prezydencji, zapewniając jednocześnie utrzymanie zasady półrocznej rotacyjności<sup>14</sup>.

### **Współpraca w ramach trio<sup>15</sup>**

W ramach tej współpracy wykształciła się możliwość przyjęcia alternatywnych ustaleń w ramach prezydencji grupowej, dotyczących podziału prac w okresie 18 miesięcy. Ewentualność przewodniczenia określonemu składowi Rady Unii Europejskiej przez przedstawiciela innego kraju wchodzącego w skład trio, dopuszczano w toku prezydencji danego państwa. Prawdopodobne więc stawało się sprawowanie przewodnictwa w określonej instytucji Rady UE przez dane państwo w okresie 18 miesięcy. W ramach trzech państw wchodzących w skład prezydencji grupowych, znajdować się miało nie więcej niż jedno duże państwo członkowskie UE. Trio było tworzone przez stare oraz nowe państwa UE. Wykluczono możliwość tworzenia prezydencji grupowych zdominowanych przez tzw. koalicje geograficzne. Praktyka polegać miała na rozpoczynaniu tria przez duże państwo członkowskie UE, które dysponowało znaczącym wpływem na kształt 18-miesięcznego programu grupy. Kraje UE miały zostać połączone w tria na zasadzie równej rotacji, z uwzględnieniem różnorodności geograficznej.

Krótki okres przewidziany dla sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej przez jedno państwo członkowskie stał się w zasadzie głównym powodem utworzenia prezydencji grupowej<sup>16</sup>. Instytucja trio miała oznaczać zmniejszenie samodzielności szczególnie małych krajów integracji europejskiej w pełnieniu funkcji prezydencji. Rodzaj przewodnictwa grupowego zapoczątkowany został przez Niemcy, Portugalię oraz Słowenię, które sprawowały prezydencję w latach 2007–2008. Kraje te jako pierwsze działały zgodnie z kolejnością ustaloną dla Unii Europejskiej na podstawie decyzji Rady z 1 stycznia 2007 r. Zainicjowały one rutynową praktykę na prezentowanej płaszczyźnie głównie z uwagi na spodziewane ustanowienie formalnych podstaw dla funkcjonowania prezydencji grupowej<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> A. Nowak-Far, *Prezydencja w Unii Europejskiej. Praktyka i teoria...*, s. 315.

<sup>15</sup> Szczegółowe rozwiązania dotyczące składu prezydencji grupowej zawarte zostały w Deklaracji nr 9 dołączonej do Traktatu lizbońskiego.

<sup>16</sup> T. G. Grosse, *Funkcje prezydencji*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008.

<sup>17</sup> A. Maurer, *The German Council Presidency: Managing Conflicting Expectations*, „Journal of Common Market Studies” 2008, Vol. 46, s. 36.



Ze względu na długotrwałość oraz przewlekłość procesu decyzyjnego Unii Europejskiej, instytucja przewodnictwa grupowego znalazła odpowiednie zastosowanie. Z powodu braku możliwości przeprowadzenia określonych inicjatyw w okresie zaledwie 6 miesięcy, współpraca państw członkowskich UE w ramach trio stawała się więc koniecznością<sup>18</sup>. Niezbędna stawała się współpraca dla zainicjowania i finalizacji projektów legislacyjnych na forum integracji europejskiej. Ze względu na rozszerzenie geograficzne Unii Europejskiej, które wydłużyło czas oczekiwania kraju na możliwość wypełniania przewodnictwa w Radzie UE, wprowadzono właśnie instytucję trio<sup>19</sup>. Polska jako czwarte nowe państwo członkostwie, stanęła na czele Rady Unii Europejskiej i przez sześć miesięcy przewodniczyła jej pracom.

Przez 6 kolejnych miesięcy każdy uczestnik prezentowanej grupy przewodniczy wszystkim składom Rady Unii Europejskiej (z wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych). Przewodnictwo sprawowane jest na podstawie wspólnego programu przez wszystkie trzy państwa. Program polega na udzielaniu sobie niezbędnego wsparcia na omawianej płaszczyźnie<sup>20</sup>.

Prowadzenie wymagało opracowania przez Polskę programu przewodnictwa na okres 6 miesięcy oraz współtworzenia agendy na 18 miesięcy prezydencji grupowej. Polska rozpoczęła prowadzenie szerokich analiz programu Unii Europejskiej z punktu widzenia prezydencji w drugiej połowie 2011 r. (tj. przeglądy poszczególnych rodzajów polityki UE oraz długofalowe inicjatywy legislacyjne UE) w celu sformułowania listy priorytetów. Wyzwania integracji europejskiej (np. polityka energetyczna, stosunki z państwami trzecimi, polityka rozszerzenia UE) stawały się istotnym czynnikiem wpływającym na proces opracowywania programu. Agenda Unii Europejskiej na lata 2011–2012 stawała się punktem odniesienia dla Polski w Radzie UE. Polska jako państwo rozpoczynające prezydencję grupową winna była uwzględniać w pracach planistycznych bieżący kontekst międzynarodowy oraz wspólne interesy państw trio<sup>21</sup>.

Akcentem końcowym ustalania priorytetów prezydencji polskiej coraz bardziej stawała się refleksja na temat interesów narodowych. Przygotowywanie listy priorytetów Polski odbywało się na zasadzie dwutorowości, poprzez analizę kalendarza Unii Europejskiej oraz identyfikację obszarów szczególnego zainteresowania. Polska winna była również nawiązać współpracę z przedstawicielami

---

<sup>18</sup> L. Quaglia, D. Hough, A. Mayhew, *You Can't Always Get What You Want, But Do You Sometimes Get What You Need? The German Presidency of the EU in 2007*, „SEI Working Paper” 2007, nr 97.

<sup>19</sup> *Co to jest trio prezydencji?*, [www.prezydencjaue.gov.pl/old/index.php?option=com\\_content&view=article&id=56&Itemid=154](http://www.prezydencjaue.gov.pl/old/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=154) [18.03.2012]; *Prezydencja w Radzie UE*, [www.polskawue.gov.pl/Prezydencja,w,Radzie,UE,99.html](http://www.polskawue.gov.pl/Prezydencja,w,Radzie,UE,99.html) [18.03.2012]; A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, red. Z. Czachór, M. J. Tomaszuk, Poznań 2009.

<sup>20</sup> A. Nowak-Far, *Prezydencja w Unii Europejskiej. Praktyka i teoria...*, s. 316.

<sup>21</sup> A. Niedźwiecki, *Przewodnictwo Polski w Radzie UE w 2011 r. Część II: Aspekty merytoryczne i organizacyjne*, [www.psz.pl/index.php?option=content&task=view&id=38774](http://www.psz.pl/index.php?option=content&task=view&id=38774) [20.03.2012].

poprzedzającej prezydencji grupowej (tj. Hiszpanii, Belgii oraz Węgier), oprócz oczywiście konieczności współdziałania z państwami trio<sup>22</sup>.

### **Zapowiedzi Polski w zakresie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej**

Polska wykazywała wolę współpracy z wcześniejszymi prezydencjami<sup>23</sup> zwłaszcza w inicjatywach mających znaleźć swój finał w drugiej połowie 2011 r. Współdziałanie szczególnego rodzaju przewidziano więc z mającą się odbyć w pierwszej połowie 2011 r. prezydencją Węgier. Rzeczpospolita podjęła aktywność zarówno na rzecz ustalania programu posiedzeń formacji Rady Unii Europejskiej, COREPER, jak i grup roboczych wraz z przedstawicielami Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej. Formalne oraz nieformalne spotkania z udziałem przedstawicieli państw członkowskich UE, Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej były prowadzone na potrzeby tworzenia przyszłej prezydencji. Konieczność uwzględnienia szerokiego zakresu czynników o charakterze wewnętrznym oraz zewnętrznym w znacznej mierze wpływało na kształtowanie priorytetów Polski w Radzie UE. Do wyżej wymienionych uwarunkowań zaliczano przede wszystkim stan prac projektu europejskiego, bieżącą sytuację międzynarodową, interesy poszczególnych państw członkowskich, a także wewnętrzne i zewnętrzne wyzwania stojące przed integracją europejską<sup>24</sup>.

Wychodzenie gospodarki europejskiej z kryzysu finansowego stawało się istotnym czynnikiem prezydencji Rzeczpospolitej. Elementem warunkującym stanowiska pozostałych krajów członkowskich wobec kwestii podlegających negocjacji w ramach integracji europejskiej miała być gospodarcza recesja. Należało wówczas podejmować działania na rzecz koordynacji stanowisk z krajami trio, negocjacji z dużymi państwami członkowskimi (Niemcy, Wielka Brytania, Francja), rokowań z krajami bałtyckimi oraz przedstawicielami Grupy Wyszehradzkiej, aby zapewnić skuteczność. Również wewnętrzne procesy polityczne pozostawały nie bez znaczenia, szczególnie u znaczących uczestników europejskiego projektu<sup>25</sup>.

W dziedzinie stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, Polska zapowiadała także podział obowiązków w obrębie trio. Wyrażała też zainteresowanie podjęciem pracy na rzecz rozwoju Partnerstwa Wschodniego, pozostawiając Danii sprawy Arktyki oraz Cypru kwestie Unii dla Śródziemnomorza. Na płaszczyźnie polityki zewnętrznej, przewodnictwo Polski skupiać się mało na aktywności rozwojowej, zewnętrznym wymiarze polityki energetycznej, problematyce konsu-

---

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> J. Stoczek, *Administracja polska w procesie przygotowań do przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej...*; M. Żywiół, *Szkolenie kadr dla prezydencji – program Polski a doświadczenia innych państw*, [w:] *ibidem*.

<sup>24</sup> A. Niedźwiecki, *Przewodnictwo Polski w Radzie UE w 2011 r...*

<sup>25</sup> *Ibidem*.



larnej wraz z ułatwieniami wizowymi, walki z terroryzmem oraz wspólnej polityce handlowej. Istotny nacisk miał być położony na relacje UE ze Stanami Zjednoczonymi i Rosją. Ważną kwestią stawała się też sprawa negocjacji porozumienia o partnerstwie i współpracy między Unią a Rosją (PCA II)<sup>26</sup>.

Istotnym zagadnieniem była również konferencja ministerialna WTO wraz z rokowaniami rundy wielostronnych negocjacji handlowych DDA WTO. Przewodnictwo polskie skonfrontowane miało zostać z negocjacjami na forum WTO w dziedzinie wycofywania środków protekcyjnych wprowadzanych przez kraje w okresie kryzysu gospodarczego. Unia Europejska skupiać się miała w toku rokowań na likwidacji barier w dziedzinie handlu międzynarodowego, tworzeniu ułatwień w prowadzeniu aktywności handlowej oraz prowadzeniu prac nad systemem preferencji celnych dla krajów rozwijających się. W czasie przewodnictwa dojsć miało do zawarcia umów o wolnym handlu pomiędzy UE a Indiami, Singapurem, Ukrainą oraz państwami Zatoki Perskiej. Polska zapowiadała finalizację rokowań w sprawie porozumień handlowych z Malezją, Wietnamem oraz Tajlandią. Nastąpić miała też implementacja analogicznych umów zawieranych przez Unię Europejską z krajami Ameryki Środkowej, a także Wspólnoty Andyjskiej<sup>27</sup>.

Ważnym punktem stawało się wzmocnienie zewnętrznej polityki energetycznej UE. Rzeczpospolita postulowała w tym zakresie konieczność debaty odnośnie do nowych rozwiązań legislacyjnych odnoszących się do konkurencyjności sektora energetycznego Unii. Polska zapowiadała przeprowadzenie dyskusji na temat kierunków ewolucji rynków energii krajów projektu europejskiego. W czasie przewodnictwa miała podejmować działania na rzecz opracowania mechanizmów podnoszących solidarność, a także konkurencyjność energetyki na zasadach przewidzianych przez regulacje traktatu lizbońskiego. Postulowała także wypracowanie spójnego stanowiska Unii Europejskiej w odniesieniu do globalnych i regionalnych problemów na tle energetycznym. Kontynuować miała starania wcześniejszych przewodnictw projektu europejskiego w odniesieniu do energetycznego pakietu infrastrukturalnego.

Rzeczpospolita zaproponowała w dziedzinie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony podniesienie sprawności integracji, szczególnie w zarządzaniu kryzysowym. Przewodnictwo Polski miało się skupić na pogłębianiu współpracy krajów UE w zakresie obronności i zacieśnianiu relacji z Sojuszem Północnoatlantyckim. Ważną kwestią stawały się też negocjacje perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020. Stanowiło to spore wyzwanie dla pozostałych krajów trio<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

## Urząd stałego przewodniczącego Rady Europejskiej

Jedną z najważniejszych zmian traktatu z Lizbony jest wprowadzenie do systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, który zastąpił rotacyjną prezydencję na szczęblu Rady Europy (RE).

Do kompetencji przewodniczącego RE należy przewodniczenie Radzie Europejskiej i prowadzenie jej prac. Jest on zobowiązany także do zapewnienia przygotowania i ciągłości prac Rady Europejskiej. Przewodniczący współpracuje z przewodniczącym Komisji Europejskiej i na podstawie prac Rady ds. Ogólnych, wspomaga osiąganie spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej. Jego obowiązkiem jest także przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania z każdego posiedzenia Rady Europejskiej<sup>29</sup>.

Prezydencja Polski nie objęła szczębla Rady Europejskiej wraz z przyjęciem traktatu z Lizbony. Swą uwagę skupiła na instytucjach Rady Unii Europejskiej i jej organach pomocniczych z wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych. Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego powstała potrzeba współpracy ze stałym przewodniczącym Rady Europejskiej. Miała ona zapewnić skuteczny przebieg prezydencji, również z tak ważnego punktu, jakim była możliwość rozstrzygnięć skierowanych głównie w odniesieniu do priorytetów polskich<sup>30</sup>.

## Podejmowanie decyzji w Radzie UE

Dokonana przez traktat z Lizbony zmiana sposobu podejmowania decyzji w Radzie UE dotyczyła tych dziedzin, w których stanowiono kwalifikowaną większością głosów. Na wniosek Polski, przywódcy państw członkowskich uzgodnili, że do 1 listopada 2014 r. będą obowiązywały dotychczasowe zasady traktatu z Nicei. Taką decyzję Polska podjęła mimo faktu, że traktat z Lizbony wszedł już w życie.

Każdy kraj będzie mógł zażądać powtórnego głosowania w systemie nicejskim do 31 marca 2017 r. i w ten sposób skutecznie blokować podejmowanie niekorzystnych dla niego decyzji. Co więcej, ten pozwalający na odwołanie podejmowania decyzji w Radzie przez „rozsądny czas” tzw. kompromis z Joaniny, będzie mógł także mieć zastosowanie od listopada 2014 r.<sup>31</sup>

## Rola premiera Polski w czasie trwania prezydencji

Prezydencja Polski nie objęła szczębla Rady Europejskiej i skoncentrowała się na instytucjach Rady Unii Europejskiej i jej organów pomocniczych (o czym była mowa wyżej).

---

<sup>29</sup> *Traktat lizboński a prezydencja*, [www.old.prezydencjaue.gov.pl/archiwum/197-traktat-lizboski-a-prezydencja](http://www.old.prezydencjaue.gov.pl/archiwum/197-traktat-lizboski-a-prezydencja) [24.03.2012].

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Jaki wpływ na prezydencję ma wejście w życie Traktatu z Lizbony?*, [www.prezydencjaue.gov.pl/old/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47&Itemid=114](http://www.prezydencjaue.gov.pl/old/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=114) [22.03.2012].

Taka zmiana ma bardzo istotne znaczenie dla praktycznego funkcjonowania prezydencji, głównie z powodu utworzenia urzędu stałego przewodniczącego Rady Europy. Zaangażowanie premiera Polski Donalda Tuska w powodzenie prezydencji miało więc automatycznie mniejsze znaczenie, niż w dotychczasowym systemie, gdyż przestał być on osobą odpowiedzialną za ostateczny kształt konkluzji i negocjacje na poziomie Rady Europejskiej. Aktywność premiera stała się natomiast nieodzowna z punktu widzenia koordynacji polskiej prezydencji i spójności działań poszczególnych ministrów, których efekty pracy przekazywane są na poziomie Rady Europy jako wkład do konkluzji<sup>32</sup>.

### **Wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa**

Zgodnie z traktatem lizbońskim, prowadzenie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej powierzone zostało wysokiemu przedstawicielowi ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Jak wspomniano, osoba na tym stanowisku została jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej odpowiedzialnym za stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej<sup>33</sup>.

Upřednio znajdujące się w gestii państwa sprawującego przewodnictwo kompetencje w dziedzinie polityki międzynarodowej, zostały więc przesunięte. Wola zapewnienia większej spójności działań Unii Europejskiej na płaszczyźnie relacji zewnętrznych była głównym powodem tych przekształceń<sup>34</sup>. Do przewodniczenia Radzie ds. Zagranicznych, która powstała w wyniku podziału Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, został przydzielony wysoki przedstawiciel, któremu udzielono odpowiednich kompetencji. Wysoki przedstawiciel był odpowiedzialny za funkcjonowanie Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Wszystkim instytucjom Rady Unii Europejskiej przed przyjęciem traktatu lizbońskiego przewodniczył przedstawiciel kraju pełniącego prezydencję, po jego przyjęciu przewodnictwo zostało ograniczone<sup>35</sup>. Do kompetencji wysokiego przedstawiciela należało także zarządzanie relacjami z podmiotami trzecimi oraz udział w wypracowywaniu decyzji politycznych na płaszczyźnie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. Według ekspertów, wybór C. Ashton był efektem oddziaływania i znaczącej roli starych państw członkowskich Unii Europejskiej w kwestii polityki zewnętrznej UE<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> *Polska prezydencja w Radzie UE...*

<sup>33</sup> J. Barcz, P. Świeboda, *Prezydencja rotacyjna a stosunki zewnętrzne UE...*; *Pytania i odpowiedzi – prezydencja*, [www.mon.gov.pl/pliki/File/prezydencja\\_2011\\_ok.\\_popr./PREZYDENCJA-PYTANIA.pdf](http://www.mon.gov.pl/pliki/File/prezydencja_2011_ok._popr./PREZYDENCJA-PYTANIA.pdf), s. 2 [22.03.2012].

<sup>34</sup> C. Grant, M. Leonard, *How to Build a Better EU Foreign Policy*, „CER Bulletin” 2006, No. 47.

<sup>35</sup> Rada ds. Zagranicznych (FAC), Rada ds. Ogólnych (GAC), Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN), Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA), Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Polityki dotyczącej Konsumentów (EPSCO), Rada ds. Konkurencyjności (COMPET), Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE), Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRIFish), Rada ds. Środowiska (ENVI), Rada ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury (EYC).

<sup>36</sup> *Traktat lizboński a prezydencja...*

## Prezydencja Polski osłabiona traktatem z Lizbony

Doświadczenia wcześniejszych państw członkowskich, które sprawowały prezydencję wskazywały, że można ją objąć przynajmniej w dotychczasowym kształcie bez szczególnych przygotowań jedynie wtedy, gdy krajowy system koordynacji polityki europejskiej jest bardzo efektywny i dostatecznie elastyczny, a mianowicie bez szczególnego szoku i obniżonej efektywności reaguje na konieczne dostosowania, związane ze szczególnymi wymaganiami przewodniczącego Rady Unii Europejskiej. W innych przypadkach krajowa administracja rządowa musi wydzielić okres przygotowawczy i zaplanować przygotowania.

Jeszcze przed zmianami traktatu lizbońskiego Polska miała ogromną możliwość korzystania z doświadczeń prezydenckich innych państw członkowskich. Wynikało to z inherentnej unikatowości, zarówno treści, jak i polityczno-institutionalnego kontekstu każdej kolejnej prezydencji, a także stąd, że Polska objęła ten urząd w warunkach, w których był on sprawowany według traktatu z Lizbony.

Instytucjonalne modyfikacje wprowadzone przez traktat doprowadziły do ograniczenia niektórych aspektów przewodnictwa. Poparcie dwóch nowych funkcji wywołało wpływ zasadniczy. Na czele Rady Europejskiej stanął, wybierany na 2,5-letnią kadencję, stały przewodniczący (obecnie Herman Van Rompuy). Natomiast wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (obecnie Catherine Ashton), przejął odpowiedzialność za strategiczne działania zewnętrzne UE oraz ich spójność. Zmiany te zahamowały systematyczny wzrost znaczenia merytorycznych i organizacyjnych poczynań kolejnych państw sprawujących prezydencję<sup>37</sup>.

Mimo, że Polska podeszła do swojej prezydencji z optymizmem i szczerym entuzjazmem, nie była w stanie powstrzymać podziałów w Unii Europejskiej. Rola polskiej prezydencji w drugiej połowie 2011 r. została więc w dużej mierze osłabiona. Nie wpłynęło to jednak negatywnie na ocenę końcową jej przewodnictwa, pokazało jedynie, że nawet najbardziej pozytywna prezydencja nie jest w stanie załagodzić niepokojów w Unii Europejskiej.

## Finał polskiej prezydencji<sup>38</sup>

Traktat lizboński to dokument budzący wiele kontrowersji. Olbrzymią trudnością zarówno dla Polski, jak i całej Europy był również fakt, że nie chciano dyskutować na temat ustaleń traktatu, a jeśli już, to w sposób niepełny. Dla większości traktat lizboński był „jajkiem-niespodzianką”, a poważne dyskusje były marginalizowane.

---

<sup>37</sup> *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.*, „Monitor Polskiej Prezydencji” 2011, nr 1, s. 11.

<sup>38</sup> M. Błaszczuk-Zawiła, E. Kaliszuk, *Podsumowanie polskiego przewodnictwa w Radzie UE – wybrane zagadnienia*, „Wspólnoty Europejskie” 2011, nr 6, s. 10–25; R. Czarniecki, *Niewykorzystana szansa*, „Monitor Unii Europejskiej. „Perspektywy Europejskie” 2012, nr 1, s. 16.

Opinia publiczna podzieliła się na dwa nurty: z jednej strony euroentuzjaści, którzy jednak często nie wiedzieli, co w tym dokumencie jest zapisane, a z drugiej euro-sceptycy, również niemający wiedzy o tym dokumencie. Wydawało się, że należy szukać wielu dróg integracji. Traktat lizboński jest jedną z nich, ale czy optymalną?

Zgodnie z przyjętym zwyczajem, finał polskiej prezydencji był wydarzeniem mniej spektakularnym niż jej rozpoczęcie. Motywem wiodącym finałowej części programu kulturalnego był projekt nawiązujący do Danii, państwa przejmującego prezydencję. Podczas uroczystej gali w Kopenhadze premier Donald Tusk przekazał rotacyjne półroczne przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej duńskiej premier Helle Thorning-Schmidt. Dania sprawuje prezydencję już po raz siódmy od czasu przystąpienia do Unii Europejskiej w 1973 r.<sup>39</sup>

## Podsumowanie

Dzięki podpisowi prezydenta Czech Vaclava Klause usunięta została ostatnia przeszkoda na drodze do wejścia w życie traktatu z Lizbony. Traktat głęboko reformuje poszczególne instytucje UE, w tym prezydencję, co miało istotne znaczenie dla Polski, która w drugiej połowie 2011 r. objęła przewodnictwo.

Sprawowane przez Polskę przewodnictwo było wydarzeniem bez precedensu w historii naszego kraju. Polska po raz pierwszy bowiem miała możliwość sprawowania prezydencji i w związku z tym realnego wpływu na organizację prac UE. Wprowadzenie traktatu z Lizbony ma na celu wzmocnienie zdolności Unii do spójnego działania na zewnątrz, oraz lepsze realizowanie zadań wewnętrznych. Prezydencja uzyskała do realizacji tych celów nowe narzędzia.

Stały przewodniczący Rady Europejskiej i wysoki przedstawiciel przejęli część odpowiedzialności przynależnych do tej pory przedstawicielowi kraju sprawującego prezydencję, głównie w działaniach zewnętrznych (bezpieczeństwo, handel, pomoc humanitarna). W innych dziedzinach premier Donald Tusk był zobowiązany współpracować z przewodniczącym Rady Europejskiej. Było to widoczne szczególnie wyraźnie na płaszczyźnie zewnętrznej polityki UE. Niezwykle ważną rolę odegrała konieczność współdziałania w ramach trio.

Polska dogłębnie się przygotowała do przewodnictwa. Prezydencja była bowiem konsekwencją polityki państwa po akcesji. Do głównych zadań należały: polityka energetyczna, perspektywa finansowa na lata 2014–2020, prace nad podstawami VIII programu ramowego w zakresie badań, rozwoju technologicznego, polityka bezpieczeństwa, energetyki, sąsiedztwa (dalsze rozmowy w sprawie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą), stosunki ze Wschodem oraz problematyka rynku wewnętrznego. W kwestii planowania prac Unii Europejskiej nowością trak-

<sup>39</sup> A. Budziszewska, *Prezydencja Danii w Radzie UE*, „Monitor Unii Europejskiej. Perspektywy Europejskie” 2012, nr 2, s. 50; *Palczka prezydencji przekazana. W rękach Danii po raz siódmy*, [www.tvn24.pl/0,1731107,0,1,palczka-prezydencji-przekazana-w-rekach-danii-po-raz-siodmy,wiadomosc.html](http://www.tvn24.pl/0,1731107,0,1,palczka-prezydencji-przekazana-w-rekach-danii-po-raz-siodmy,wiadomosc.html) [24.03.2012].

tatu z Lizbony jest położenie większego nacisku na porozumienia międzyinstytucjonalne, uznające aspiracje Parlamentu Europejskiego do współokreślania agendy UE i przyznające kompetencje Komisji Europejskiej i Radzie Europejskiej. W kontekście prezydencji najważniejsze było więc, aby Polska zadbała o umieszczenie w dokumentach programowych swoich priorytetów przewodnictwa.

Zmiana sposobu podejmowania decyzji w Radzie UE dokonana przez traktat z Lizbony dotyczy dziedzin, w których stanowiono kwalifikowaną większością głosów. Na wniosek Polski przywódcy państw członkowskich uzgodnili, że do 1 listopada 2014 r. będą obowiązywały dotychczasowe zasady głosowania, według traktatu z Nicei. Do 31 marca 2017 r., każdy kraj będzie mógł zażądać powtórnego głosowania w systemie nicejskim i w ten sposób skutecznie blokować podejmowanie niekorzystnych dla niego decyzji. Od listopada 2014 r. będzie mógł mieć zastosowanie tzw. kompromis z Joaniny, pozwalający na odwlekanie podejmowania decyzji w Radzie przez „rozsądny czas”. Przewodnictwo jest zarówno wartością, jak i ważnym narzędziem w zarządzaniu zjednoczoną Europą. Prezydencja Polski była więc testem podmiotowości państwa na forum międzynarodowym,

#### **Abstract**

#### **The Impact of Lisbon Treaty on Polish Presidency in the EU Council**

The role of the Presidency in the framework of the institutional system of the European integration, in the opinion of experts before the adoption of Lisbon Treaty, underwent systematic growth. The leadership of successive Member States of the European Union exerted a significant influence on the agenda of the European project. The presidency of the European Union countries occupied a fundamental position, especially in the areas of European integration, operating on the principle of intergovernmental method (II and III pillar). After the adoption of Lisbon Treaty, the changes in the institutional architecture of united Europe led to the modification of the role of the state Presidency in the EU Council. The loss of a number of powers by the Presidency in the framework of united Europe resulted in the establishment of new functions connected with the Permanent President of the European Council and the High Representative for Foreign and Security Policy. What changes have the transformation shown led to ?

Lisbon Treaty has modified the role and the nature of presidency. However, the preparations for Polish Presidency had started before it was known whether Lisbon Treaty enters into force. How did the changes introduced by Lisbon Treaty affect the Polish Presidency? On the one hand, the trio Presidency ensured a continuation and a greater ability to implement the key proposals. On the other hand, however, did the shift in the direction of Brussels Presidency make the Poles (Polish public opinion) not feel as a real host?

Did Lisbon Treaty significantly affect the Presidency of Poland? Did the introduction of the ordinary voting procedure in more than 40 areas, where the Council had not previously had to seek the support of the European Parliament, made the Polish Presidency engage twice as much in the execution of legislative plans?